

Pregledni rad
UDK 327.5(4)
355.02(4)
355.01(497.5)''1991''
Primljeno: 19. ožujka 2010.

Trenutak Europe – rasprava o mogućoj intervenciji Zapadnoeuropske unije (WEU) u rat u Hrvatskoj tijekom ljeta 1991. godine

VLADIMIR FILIPOVIĆ*

Sažetak

Na primjeru rasprave o mogućoj intervenciji Zapadnoeuropske obrambene unije radi zaustavljanja rata u Hrvatskoj u radu se nastoji prikazati koliko je rat u Hrvatskoj utjecao na razvoj europskih odnosa i institucija. Rasprava se vodila u dva navrata, krajem srpnja i početkom kolovoza te u drugoj polovici rujna 1991. godine. Zagovornici takve inicijative vodili su se idejom vojne intervencije WEU-a koja bi zaustavila rat, ojačala europsku ideju i u fazi izgradnje institucija postavila temelje za uspješnu vanjsku i obrambenu politiku buduće Europske Unije. Osim toga nedvojbeno je da bi intervencija u Hrvatskoj, a kasnije u Bosni i Hercegovini spasila mnoge ljudske živote. Nespremnost i različita tumačenja velikih europskih država, kako rata u Hrvatskoj tako i budućnosti Europe, rezultirali su pasivnošću, što je u ključnom razdoblju pred Maastricht dobrim dijelom odredilo budući izgled europskih institucija.

Ključne riječi: Europska Unija, Zapadnoeuropska unija, zajednička vanjska i sigurnosna politika, europska obrana, rat u Hrvatskoj

Trenutak Europe

Međunarodna je zajednica početak rata u Jugoslaviji i sama dočekala u velikim promjenama. Nakon pada Berlinskog zida dotadašnja Europska zajednica (EZ) nalažila se u fazi pretvaranja u Europsku Uniju (EU), čime bi dotadašnja dvanaestorica poduzela značajne korake k stvaranju jedinstvenog europskog tržišta, jedinstvene vanjske politike, a potom i zajedničke obrane. Kroz EU nastojat će se odrediti i ulo-

* *Vladimir Filipović*, diplomirani politolog, doktorand na studiju povijesti Filozofskog fakulteta u Zagrebu.

ga gospodarski moćne ujedinjene Njemačke i niza tranzicijskih država. Naj snažniji zagovornik takvog razvoja događaja bila je Francuska, koja je nastojala vezati Njemačku u okvire eurointegracija i spriječiti njezin snažniji prodor u Istočnu Europu (Vukadinović, 2001: 311). Najavljeni samit u Maastrichtu u prosincu 1991. godine trebao je odrediti značenje i mogućnosti razvoja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). Supranacionalna struja unutar EZ-a (Francuska, Njemačka, zemlje Beneluxa) nastojala je što je više moguće jačati nadnacionalne institucije i time stvarati uvjete za razvoj EU-a.

Jugoslavija nakon Hladnog rata više nije bila u žarištu interesa velikih sila. Zbivanja u SSSR-u, rat u Zaljevu, povlačenje vojnih snaga SAD-a iz Europe, uloga ključnih međunarodnih institucija – sve su to bili problemi koji su bili na repertoaru prije Jugoslavije (Gow, 1997: 20). EU, zaokupljen svim tim problemima, posebno izgradnjom institucija, samo je jednim okom gledao što se zbiva u Jugoslaviji, sve dok s rasplamsavanjem rata i uključivanjem međunarodnih posrednika Jugoslavija nije postala štakor u laboratoriju za izgradnju novih odnosa i institucija (Gow, 1997: 30).

Europska zajednica, kako politika tako i javnost, bila je zatečena razaranjem i stradanjem u Hrvatskoj. Strahovalo se od širenja rata, uvlačenja drugih država u sukob i velikih valova izbjeglica. Isto tako, bojali su se da bi rat mogao omesti mirnu transformaciju Europe nakon Hladnog rata te da bi se jugoslavenski model mogao ponoviti u SSSR-u (efekt zrcala). Činilo se da je očuvanje Jugoslavije najjednostavniji način da se rat smiri. Ipak, bilo je teško objasniti demokratske principe javnosti na Zapadu ako se ne poštuje demokratska volja hrvatskih i slovenskih građana. U pitanju je bila i sama ideja Europe, odnosno njezin legitimitet, jer kako izgrađivati ujedinjenu Europu ako se demokratska volja dviju država ignorira te se dopušta agresija komunističke vojske (Gow, 1997: 49). Ako se JNA dopusti da slobodno djeluje, time bi se mogla ohrabriti sovjetska vojska da spriječi neovisnost baltičkih država i Ukrajine. Osim toga EZ nipošto nije smio otvoriti Pandorinu kutiju te dopustiti nasilno prekrajanje granica, stoga je valjalo kontrolirati način primjene prava na samoodređenje kao i sve druge eventualne presedane.

Austrijski ministar vanjskih poslova Alois Mock još je 4. svibnja 1991. izjavio da bi: "EU trebala Jugoslaviji ponuditi mirovnu postrojbu... kako bi se spriječio građanski rat koji bi imao posljedice za cijelu Europu, treba djelovati brzo" (Mock, 1998: 67). Austrija je bila vrlo zabrinuta zbog krize u svom južnom susjedstvu, te je prva aktivirala krizne mehanizme KESS-a¹ (prvi još u kolovozu 1990). Ipak, Austrija nije bila članica EZ-a niti NATO-a, a Mock je morao biti svjestan i međunarodnopravnih zapreka svojoj ideji.

¹ O kriznim mehanizmima KESS-a vidi Grizold, 1998: 175-177.

Sjedinjene Države podržavale su opstanak Jugoslavije. U priopćenju State Departmenta iz svibnja 1991. naglašava se očuvanje teritorijalnog integriteta Jugoslavije i američka potpora demokratskom i tržišnom razvoju zemlje (*Globus*, 7. VI. 1991). Nakon posjeta američkog državnog tajnika Jamesa Bakera Beogradu 21. lipnja, postalo je jasno da SAD posredovanje (a time i odgovornost) prepušta Europljanima. Američka zaokupljenost Irakom, bliženje kraju prvog mandata predsjednika Busha i viđenje sukoba kao unutrašnje stvari Jugoslavije zasigurno su tome pridonijeli. Ipak, kao i Europljani i Washington je vodio računa o izgradnji novih institucija. Dajući priliku EZ-u, svjestan različitih interesa vodećih zemalja, računao je na europski debakl, čime bi oslabjela mogućnost samostalnog i jedinstvenog europskog nastupa na svjetskoj sceni, a ojačao euroatlantizam (Touval, 2002).

EZ je priliku objeručke prihvatio. “Došao je trenutak Europe”,² izjavio je luksemburški ministar vanjskih poslova, koji je tada predsjedao EZ-om. Dodao je da “ako postoji ijedan problem koji mogu riješiti Europljani, onda je to jugoslavenski” (*NYT*, 29. VI. 1991). EZ je odlučio da će u misiju uputiti “trojku” koju su činili ministri vanjskih poslova prijašnje, trenutne i buduće države predsjedateljice. Sprečavala se unilateralna intervencija i amortizirali su se interesi različitih zemalja. Tri mjeseca, od 27. lipnja do 27. rujna 1991, kada je u posredovanje uključen UN, EZ je bio jedini posrednik u ratu u Hrvatskoj. Nastojao je dogovoriti prekid vatre i dovesti zaraćene strane za stol gdje bi se dogovorilo rješenje. Države članice dale su prednost zajedničkom nastupu. Pred Maastricht EZ se želio pokazati sposobnim rješavati sigurnosna pitanja u vlastitom susjedstvu, i to samostalno. Jedan od članova “trojke”, talijanski ministar De Michelis isticao je da se Washington i Moskva samo informiraju o djelovanju EZ-a, a nipošto konzultiraju (*Guardian*, 1. VII. 1991).

“Trojka” je relativno uspješno riješila sukob u Sloveniji, odnosno tako je to ona shvatila i željela prikazati.³ Na Brijunima je 7. srpnja 1991. godine potpisan moratorij na hrvatsku neovisnost u trajanju od tri mjeseca. Rat je iz dana u dan bio sve žešći, broj žrtava sve veći, a europska javnost sve više uznemirena zbog prvog rata na europskom kontinentu nakon Drugog svjetskog rata. Trojka je u posredovanju favorizirala federalne jugoslavenske dužnosnike (A. Marković, B. Lončar), a ne republičke, smatrajući da je nacionalizam potonjih odgovoran za sukob, dok je istovremeno moć na terenu bila u rukama republičkih vodstava.

Za sve koji su se nadali da će se uspjehom u Hrvatskoj osnažiti temelji za stvaranje ZVSP-a, činjenica da EZ ne može dogovoriti prekid vatre bila je frustrirajuća. Prestiž ZVSP-a prilično se olako stavio na kocku, smatra analitičar James Gow. Bi-

² Originalna izjava: “This is the hour of Europe”.

³ Naravno, rat u Sloveniji riješen je odlukom srbijanskog vodstva da se Slovenija “pusti” iz Jugoslavije, kao i odlučnom slovenskom politikom te potporom europske javnosti (Silber i Little, 1996: 149-162).

lo je gotovo nemoguće dogovoriti prekid vatre u situaciji gdje jedna strana (JNA), koja ima premoć u naoružanju, ratuje gotovo nesmetano, bez ikakvih sankcija. Diplomatska akcija EZ-a, čiji je cilj bio očuvanje Jugoslavije, što je cilj i JNA, nije imala izgleda za uspjeh (Gow, 1997: 48). Ni same zaraćene strane nisu doživljavale EZ kao posrednika koji zaslužuje njihovu kooperativnost. Posvećivale su se zadbivanju simpatija pojedinih država za svoje ratne ciljeve, te se u konačnici može zaključiti da je odgovor EZ-a bio potpuno neadekvatan (*Chaillot Paper 17*).

Okviri rasprave

Optimistični krugovi u Hrvatskoj nadali su se da bi međunarodne snage mogle zaštititi zemlju od agresije, odnosno da bi mirovne snage donijele mir. Hrvatska je od samog početka rata u proljeće 1991. godine, a pogotovo nakon proglašenja neovisnosti 25. lipnja 1991. godine nastojala što je moguće više internacionalizirati krizu i po mogućnosti dovesti bilo kakve mirovne snage. Predsjednik Tuđman znao je da Hrvatska ne može ući u totalni rat protiv JNA. Velik dio svojih nada polagao je u zadobivanje međunarodne sklonosti, internacionalizaciju krize i angažiranje mirovnih snaga. Tijekom ljeta 1991. hrvatsko vodstvo činilo je sve što može da izbjegne ili barem odgodi rat, a kada je on postao neizbježan, trudilo se da pokaže svijetu da Hrvatska taj rat nije htjela (Silber i Little, 1996: 166).

Tuđman je priznanje neovisnosti ipak pretpostavljao dovođenju mirovnih snaga, pogotovo imajući na umu da Njemačka ne može poslati vojnike i da bi se ranom mirovnom intervencijom možda očuvala cjelovitost Jugoslavije. Osim toga priznanje bi učinilo prisutnost JNA u Hrvatskoj ilegalnom. Predsjednik je istovremeno gajio i neke iluzije, vjerujući da bi vojna intervencija mogla postati vojna intervencija Zapada koji bi branio predziđe kršćanstva (Nobilo, 2000: 240). Javnost je u Hrvatskoj još u proljeće i rano ljeto 1991. godine, pod dojmom oslobođanja Kuvajta, bila sklona vjerovati da će Zapad pomoći Hrvatskoj i zaustaviti rat. Slično je mislio i državni vrh. Tako je hrvatski ministar vanjskih poslova Šeparović tvrdio da će nakon priznanja Hrvatska i Slovenija biti isto što i Kuvajt u Zaljevskom ratu i da će tada Zapad imati moralnu i pravnu dužnost da pomogne Hrvatskoj (*NYT*, 12. XII. 1991). U hrvatskim se medijima o intervenciji govorilo više nego što je ona bila realna, nastojeći na taj način održati moral s obzirom na nepovoljnu situaciju na ratištima u ljeto 1991.⁴

Međunarodnopravnu osnovu za razmještaj mirovnih snaga u nekoj zemlji daju VI. i VII. glava Povelje UN-a, koje razrađuju mirno rješavanje sporova, narušavanje mira i čin agresije (*Povelja UN*, čl. 39-42). U slučaju agresije jedne zemlje na drugu sustav kolektivne sigurnosti djeluje protiv agresora uz mandat Vijeća sigurnosti

⁴ Tvrdnja autora nakon proučavanja hrvatskog tiska iz navedenog vremena.

UN-a (VSUN-a). Međutim, najveći je problem identificirati agresora, a taj problem postaje još složeniji ako se sukob događa u jednoj državi, članici UN-a čiji se suverenitet mora poštovati. U jednoj zemlji može doći do teških kršenja ljudskih prava pojedine etničke skupine, federalne jedinice i regije, ili do terorizma koji sponzorira država. To vodi do teških stradanja stanovništva, međutim može zahvatiti i susjedne zemlje i tako ugroziti mir, tj. cijeli sustav. Svaka država ima obvezu da štiti svoje građane, a ako ona to ne može učiniti, UN ima moralnu obvezu da to učini umjesto nje. Međutim, Poveljom se ne određuju nikakve sankcije, već to za svaki pojedini slučaj treba učiniti VS. Situacija na terenu vrlo je rijetko jasna (kao što je bila u Kuvaitsu). Pokretač kršenja ljudskih prava svjestan je međunarodnih okolnosti i često se trudi djelovati unutar okvira koji neće uvući međunarodnu zajednicu u sukob.

Savezna je vlada u Beogradu u ljeto 1991. tvrdila da je sukob unutrašnje pitanje Jugoslavije i da nema potrebe da se sastaje VS UN-a. Svaka internacionalizacija sukoba ograničavala bi slobodu djelovanja JNA. O mirovnim snagama nije moglo biti ni govora – Jugoslavija je suverena država, članica UN-a, koja ne ugrožava nijednu drugu državu niti svjetski mir. Budući da država na čijem bi se teritoriju odvijala mirovna operacija mora dati svoj pristanak, mirovne snage UN-a ili snage kojima bi VS UN-a dao mandat bile su nemoguće. Pobunjeni Srbi u Hrvatskoj mislili su slično. Milan Babić tvrdio je da Srbima nisu potrebni plavi šljemovi (“mi imamo svoje šljemove”) te da bi plave šljemove smatrali agresorima jer nikakvi stranci ne mogu doći na teritorij Krajine (*Vjesnik*, 12. VIII. 1991).

Navedene mogućnosti određivale su okvire nadolazeće rasprave, ali ne u potpunosti. Velike su sile u pravilu napuštale međunarodno pravo ako su bili ugroženi njihovi vitalni interesi.⁵ Rat u Hrvatskoj 1991. nije ugrožavao vitalne interese nijedne zemlje, ali može se reći da je ugrožavao sekundarne interese – ekonomske dobiti, međunarodni ugled, uvođenje presedana. Iznimno važna bila je izgradnja institucija (*institutional building*), koja je u ljeto 1991, u vrijeme transformacije ključnih međunarodnih institucija, postala presudna u posredovanju, pa i u raspravi o slanju mirovnih snaga (Lucarelli, 2000). Europske čelnike nisu toliko brinuli događaji na terenu, patnje ljudi i razaranje koliko unutrašnji odnosi u budućoj Europskoj Uniji (Cohen i Stankoski, ur., 1995: 137), što nije isključivalo mogućnost upućivanja neke vrste mirovnih snaga.

Prva runda rasprave

Nakon provale rata velik dio kritičara europske politike prema ratu u Hrvatskoj zastupao je tezu da se Hrvatskoj (i Sloveniji) naprosto mora pomoći. Jedna od misli vodilja nedvojbeno je bila već spomenuta ideja Europe i njezin ugroženi legitimi-

⁵ Napad SAD-a na Irak 2003. godine to je još jednom dokazao.

tet ako se dopusti gaženje demokratskih težnji zapadnih jugoslavenskih republika. Zagovornici rane intervencije bili su, između ostalih, utjecajni njemački novinari Viktor Meier (*FAZ, Neue Züricher Zeitung*), Joerg Reismueller (*FAZ*), Karl G. Stroehm (*Die Welt*), stranka CDU, njemački liberali i Vatikan. Intervenciju su podržavali i brojni intelektualci diljem Europe, zabrinuti za tijek zbivanja. U Francuskoj je oporba u svoju kritiku vladajućih uvrstila i zahtjev da se u Jugoslaviji intervenira, naglašavajući da je opasno davati slobodu akcije komunističkoj vojsci. "Zaštitili smo građane Kuvajta, a stanovnike Zagreba puštamo da umru", isticao je Bernard Kouchner (*Vjesnik*, 21. IX. 1991).

Jacques Poos, nastojeći amortizirati različite interese unutar EZ-a, tvrdio je da bi vojna intervencija možda bila potrebna da se zaustavi prekrajanje granica, ali je izbjegavao jasnije se odrediti. Rat u Hrvatskoj očito je došao u nezgodno vrijeme za EZ. Michael Brenner smatra da su uzroci neadekvatna odgovora bili neiskustvo i različite nacionalne perspektive događaja. Mirovni planovi bili su neambiciozni i sve se pokušalo svesti na najmanji zajednički nazivnik. EZ je bio zajednica formalno jednakih i nije bilo vođe ili autoriteta koji može nametnuti odluke, pa su to bili problemi koji proizlaze iz same prirode alijanse (Brenner, 1992).

U okolnostima rasplamsavanja rata i prvih neuspjeha EZ-a došao je prijedlog francuskog ministra vanjskih poslova Rolanda Dumasa, koji je objavio 24. srpnja, da se u Hrvatsku upute vojne snage WEU-a.⁶ Formalno je to Dumas predložio 29.

⁶ Zapadnoeuropska obrambena unija (WEU) (poznata i kao Organizacija briselskog ugovora) osnovana je 1954. godine radi "promicanja jedinstva i progresivne integracije Europe" (Grizold, 1998: 147). WEU je dobrim dijelom bio europsko krilo NATO-a. Države osnivači bile su Velika Britanija, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija i Luksemburg. Pridružila im se Zapadna Njemačka, a 1990. i Španjolska i Portugal. Godine 1991. devet članica EZ-a bile su članice WEU-a. WEU je odigrao vrlo važnu ulogu u uključivanju SR Njemačke u NATO, pomogao u rješavanju statusa pokrajine Saar i jačao odnose EZ-a i Velike Britanije. WEU je također djelovao kao veza između Velike Britanije i EZ-a. U Europljana je rasla sumnja da će SAD braniti Zapadnu Europu u slučaju napada s istoka i kroz WEU je trebalo ojačati vlastitu poziciju unutar NATO-a i forum za redovitu raspravu o obrambenim i sigurnosnim politikama, a nikada nije bilo govora o izgradnji vojnih snaga ili zapovjedne strukture. U pravilu, do oživljavanja WEU-a dolazilo je tijekom kriza američko-sovjetskih odnosa ili popuštanja napetosti, a inicijativu je uvijek preuzimala Francuska. Umrtni WEU oživila je francusko-njemačka inicijativa 1984. i Rimskom je deklaracijom utvrđeno da unutar EZ-a treba uskladiti obrambene politike i osmisliti europski obrambeni identitet (Čehulić-Vukadinović, 2006).

Francuska i Njemačka predvodile su skupinu zemalja koje su zagovarale integraciju WEU-a kao obrambene komponente u EZ/EU. Isticale su da EU neće biti cjelovit ako ne bude sadržavao i obrambenu komponentu. Velika Britanija bila je glavni protivnik takvoga pristupa, zalažući se za WEU, ali ne na račun NATO-a, odnosno prekoatlantske suradnje. WEU je i dalje ostao u sjeni i imao je samo simbolične funkcije, odnosno bio je organizacija za rješavanje sporednih kriza, za koje SAD i NATO nemaju interesa (Čehulić-Vukadinović, 2006).

srpnja i njegov je prijedlog uvršten na dnevni red iduće sjednice WEU-a. Zahvaljujući francuskom planu da se postave temelji za uspješnu intervenciju WEU-a, ta bi organizacija mogla stvoriti europski obrambeni identitet. Operacija bi bila nešto manje od vojne intervencije, a više od klasičnog *peacekeepinga*.⁷ Glavni cilj Francuske⁸ bio je EU s jakom obrambenom komponentnom, neovisan o NATO-u i SAD-u. Istovremeno su slabili poziciju euroskeptika koji su ukazivali na nesposobnost Europe da zaustavi rat (Lucarelli, 2000: 174). Pariz je tako promovirao Europsku Uniju, odlučnu i sposobnu da vodi vanjsku politiku, da rješava probleme u svom susjedstvu, te Europsku Uniju neovisnu o SAD-u, pod francuskim vodstvom.

Početak rata u Hrvatskoj WEU je dočekao u neizvjesnosti glede vlastite buduće uloge. Na sastanku u Viandenu u Luksemburgu 27. lipnja 1991. Vijeće ministara usuglasilo se da bi WEU trebao postati obrambena komponenta buduće Europske Unije i jačati njezine obrambene mogućnosti kako bi bila spremna preuzeti odgovornost. To ne bi išlo na račun NATO-a jer je europska sigurnost zamišljena na tri nivoa: europska (WEU), euroatlantska (NATO) i paneuropska (OESS) (*Vianden Communiqué*, 27. VI. 1991). Ipak, WEU je organizacija država i ima točno onoliko moći koliko joj njezine države članice prenesu, a to se jasno uočava po zamišljenoj koncepciji – birokracija WEU-a željela je udovoljiti svim članicama.

Glavni tajnik WEU-a u vrijeme turbulentnih promjena, Nizozemac Willem van Ekel, isticao je da WEU u budućem EU-u treba biti zadužen za obrambenu politiku i da će EU tako ojačati svoju ulogu u Novom svjetskom poretku. Države članice moraju prevladati svoje sebične interese i iz postojećeg WEU-a formirati europsku vojsku, jer je efikasna vanjska politika teško ostvariva ako nema barem nekakvu si-

⁷ Oružana humanitarna intervencija podrazumijeva upotrebu vojne sile jedne države, više država ili međunarodne organizacije radi zaustavljanja učestalog kršenja ljudskih prava na teritoriju neke druge države. Povelja UN-a daje Vijeću sigurnosti ovlast da identificira prijetnju, te ono može dati pravni legitimitet humanitarnoj intervenciji. U praksi, iz načelnih i praktičnih slabosti kolektivne sigurnosti (određivanja agresora) razvio se *peacekeeping* (održavanje mira). Održavanje mira znači da protivnik ne postoji, odnosno da nije identificiran, i ne djeluje se protiv nekoga, nego "za sve". *Peacekeeping* znači upotrebu vojnih snaga ne da se porazi neprijatelj, već da se zaustave borbe, stvore tampon-zone i održava mir, te da se konflikt usmjeri k političkom rješenju. *Peacekeeping* operacija mora se temeljiti na pristanku svih strana u sporu. UN poštuje koncept suverenosti, a kako ne postoji međunarodni teritorij na koji se postrojbe mogu razmjestiti, država mora dati svoje odobrenje, odnosno pozvati mirovne snage (Bennet i Oliver, 2004: 139-140). Klasični *peacekeeping* (upravo onaj koji je uključen 1992. uspostavljanjem UNPROFOR-a) nije ni bio ostvaren 1991. jer nije bilo mira koji bi se čuvao, a linije bojišta na koje bi se snage rasporedile mijenjale su se gotovo svakodnevno, i to na štetu Hrvatske.

⁸ Snažno francusko zagovaranje intervencije ipak nije nužno bilo prohrvatska politika. S obzirom na neuspjeh prijedloga nije ni došlo do razgovora o mandatu koji bi mirovne snage imale. Snage bi vjerojatno zaustavile rat, ali upitno je bi li dovele do hrvatske neovisnosti. Prije bi se moglo zaključiti da bi rana intervencija spašavala Jugoslaviju (Cohen i Stamkoski, ur., 1995).

lu koja je može podržati. Kad je Jugoslavija u pitanju, treba što prije izolirati izvore konflikta (Van Ekel, 1993). Sredinom kolovoza unutar struktura WEU-a iznesene su četiri moguće opcije za intervenciju:

1. logistička potpora nekoj drugoj organizaciji (UN, KESS),
2. zajednička intervencija s još ponekom zemljom,
3. *peacekeeping* – 5000 do 6000 vojnika koji bi se razmjestili duž crte razdvajanja,
4. *peaceenforcement* – 30 000 do 40 000 vojnika uz zračnu potporu koji bi se razmjestili po ratom zahvaćenom prostoru i razoružali sve strane na terenu.

Velika Britanija bila je protiv intervencije općenito, a pogotovo protiv intervencije WEU-a, te joj se opirala sve dok nije bila sigurna da je neće biti, jer se krajem rujna 1991. u posredovanje uključio UN. Intervencijom WEU-a u Europi bi se mogao uspostaviti neugodan presedan miješanja EU-a u unutarnje stvari država. Snažnija uloga WEU-a nije dobrodošla jer Britanija zagovara strogo državni pristup pitanjima sigurnosti. London se oštro opirao i Mitterandovoj inicijativi iz 1984. godine da revitalizira WEU. WEU i ZVSP mogli bi uništiti integritet i ulogu NATO-a u europskoj sigurnosti, kojeg je Britanija željela zadržati kao glavnog jamca europske sigurnosti, a time i tzv. specijalni status u odnosima sa SAD-om i vlastitu veću ulogu u NATO-u nego u EZ-u naspram Francuske i Njemačke. Nova Europska Unija zamišljena je kao unija koja će poštovati načelo suvereniteta i supsidijarnosti i istovremeno biti toliko integrirana da drži Njemačku u okvirima koje zadaje takva unija (Lucarelli, 2000: 192).

O francuskom prijedlogu WEU je raspravljao 7. kolovoza 1991. na sjednici u Londonu. Sjednicu je sazvao njemački ministar vanjskih poslova H. D. Genscher, koji je tada predsjedao WEU-om i koji se oprezno odnosio prema francuskoj ideji. Tvrdio je da za to nema pretpostavki u samom EZ-u i da intervenciju ne bi prihvatile sve strane u konfliktu. Očito je bio svjestan da je operacija teško izvodiva, pogotovo stoga što joj se protivi najjača sila u zemlji, JNA. Njemačka je bila sklonija intervenciji kroz KESS, čime bi ojačala uloga te organizacije u izgradnji institucija. Pomoću KESS-a u posredovanje bi se uključili i SSSR te Poljska i Čehoslovačka, a Jugoslaviji bi bilo teže odbiti takvu organizaciju. Također, izbjegle bi se optužbe da se zaobilazi Moskva i da je EZ antislavenski nastrojen (Genscher, 1999: 516).

Ipak, Njemačka nije bila nesklona podržati prvi francuski prijedlog. Ministar Genscher naglašavao je da Njemačka zbog ustavnih ograničenja ne može poslati postrojbe, ali da podržava prijedlog i da bi najprikladnija bila misija izgradnje mira. Podržala je ideju, nastojeći održati partnerstvo s Francuskom, izgrađivati europske institucije i multilateralizam (Lucarelli, 2000: 203). U fazi izgradnje institucija bilo

je dobro pokazati da europski tandem funkcionira. Domaći pritisak, posebno utjecajnog FAZ-a, bio je velik i Bonn je, za razliku od Pariza, ipak bio više zainteresiran za mirovne snage nego za instituciju koja će ih dati. Tako je Njemačka između britanskih (NATO) i francuskih (WEU) pozicija ipak bila uglavnom neutralna. Podržavala je obje verzije, nastojala je da se postigne kompromis i da se Jugoslavija konačno stabilizira. Uz to, željela je potaknuti kritiku svojega ustavnog članka⁹ izvana, ne bi li dobila potporu ako ne za njegovo ukidanje, onda barem za “široko tumačenje”.

Vijeće WEU-a usuglasilo se da trupe za intervenciju ne dolaze u obzir, već da se mogu poslati jedino snage za održanje mira, te da je to moguće učiniti protiv volje jedne od strana u sukobu samo uz mandat UN-a. Velika Britanija jedina je od članica EZ-a stavila veto na upotrebu sile. Ministar vanjskih poslova Douglas Hurd snažno je zagovarao pregovore i nemiješanje: “jugoslavenski čimbenici moraju odlučiti o budućim vojnim aranžmanima u svojoj zemlji” (prema Hodge, 2007: 34), čime je jasno ostavio prostor za akciju JNA u Jugoslaviji. Zbivanja u Rusiji i prijetnje izjave nekih ruskih dužnosnika¹⁰ skrenule su pozornost s britanske politike i prisilile sve europske zemlje na uzmak. Ipak, poslije neuspjelog puča 20. kolovoza u Rusiji, strah od Moskve je jenjavao.

Uz postojeće međunarodnopravne i političke poteškoće, i sam je WEU kao organizacija bio potpuno neprikladan za intervenciju. Dotada sporedna organizacija bez pripremljenih vojnih snaga, zajedničkog zapovjedništva i obavještajne potpore teško je mogla preuzeti takvu tešku zadaću. Tako se francuska ideja uglavnom doživljavala kao blef, blef kojim se pokazuje da Francuska nešto čini, a uz to izaziva London. Međutim, autorica Sonia Lucarelli smatra da je taj blef otišao predaleko, i iako su u Parizu znali za srpsko protivljenje i međunarodnopravne zapreke, te rizike takve operacije, opozicije kod kuće i u vojsci, problemu Korzike, radilo se o pitanju kakav će biti položaj WEU-a u budućoj europskoj sigurnosnoj arhitekturi, odnosno kako će izgledati europska obrana u Novom svjetskom poretku (Lucarelli, 2000: 174). Francusko shvaćanje vlastite pozicije kao velike sile i potom eventualnu želju za intervencijom nije moglo spriječiti ni međunarodno pravo (pokazalo se da ga velike sile ignoriraju kad su u pitanju njihovi vitalni interesi), a srpska pozicija mogla se oslabiti u europskom javnom mnijenju s obzirom na srbijansku agresiju i kampanju etničkog čišćenja.

Francuska je mogla očekivati britanski veto i nije ju iznenadio. Ipak, samim uvođenjem WEU-a u razgovore moglo se donekle jačati značenje te organizacije

⁹ Članak 87 njemačkog Ustava zabranjuje uporabu njemačke vojske ako nije riječ o samoobrani ili potrebama savezništva u NATO-u.

¹⁰ Ruski ministar obrane Pavel Gračev upozorio je da bi vojna intervencija EZ-a značila početak rata u Europi.

i dovesti je u priliku da intervenira kada za to nastupe uvjeti. Takvom politikom Pariza nastojala se privući Velika Britanija. Bez sudjelovanja Britanije intervencija WEU-a nema mnogo smisla jer Pariz nije želio isključiti London – europska obrana ima smisla jedino ako u njoj sudjeluju i Britanci. Međutim dok su trajale rasprave o odnosima institucija i unutrašnjim odnosima u EZ-u, u Jugoslaviji je broj ljudskih i materijalnih žrtava rastao iz dana u dan, a EZ je bespomoćno stajao sa strane.

Druga runda rasprave

Početkom rujna sve su oči bile uprte u lorda Carringtona, pod čijim je predsjedanjem započela Mirovna konferencija u Haagu. Nešto ranije, početkom rujna, promatračka misija proširena je sa Slovenije i na Hrvatsku. To je također bio određen oblik intervencije, ali s obzirom na ovlasti i zadaće promatrača nije bilo moguće očekivati da se rat zaustavi ili da se smanji njegov intenzitet. Ipak, sama konferencija lorda Carringtona bila je zapravo neintervencija jer je jedna od njezinih ishodišnih točaka bila jednak tretman zaraćenih strana i nužnost dogovora o prekidu vatre, a o “identifikaciji uzroka konflikta”, o čemu je govorio Van Ekelen, nije bilo govora. Na hrvatske zahtjeve za intervencijom lord Carrington navodno je izjavio “vi živite na nekom drugom planetu” (prema Hodge, 2007: 36). Istovremeno s održavanjem konferencije rat u Hrvatskoj približavao se svom vrhuncu.

Prioritet Hrvatske bio je što značajnija internacionalizacija rata. Polazna točka na Haaškoj konferenciji bila je zahtjev za mirovnim snagama kao u Kuvajtu. Naglašavano je da su promatrači nedovoljni i da je to posao za WEU, a ne za EZ (*Vjesnik*, 13. IX. 1991: 7). Formalni savezni predsjednik Mesić obratio se VS UN-a zahtijevajući da se zbog očitih agresivnih namjera Srbije poduzmu mjere predviđene glavom VII. Povelje UN-a i dovedu mirovne snage na granicu republika (UN/S/23273). Srbijanski pak ministar vanjskih poslova Vladislav Jovanović izjavio je da je u Srbija u miru i da ne vidi razloga za mirovne snage. Ukoliko EZ uputi postrojbe u jednu zemlju bez njezine privole, to neće biti mirovne, nego okupacijske snage (*NYT*, 20. 9. 1991).

Ideja WEU-a obnovljena je 17. rujna, a ovoga je puta prijedlog došao iz predsjedajuće Nizozemske. Na sjednici 18. i 19. rujna ponovo se raspravljalo o tome. Dumas je u ime Francuske odmah dao potporu prijedlogu, kao i Genscher, donekle pod utjecajem stranke kancelara Kohla koja je tvrdila kako je pogubno za kredibilitet EZ-a da ne čini ništa da zaustavi rat. Ponovno je bila važna francusko-njemačka sloga, a zajednička brigada od 4000 ljudi mogla bi poslužiti kao osnova za intervenciju. Nešto ranije VS UN-a podržalo je vojnu akciju regionalne organizacije u Liberiji i dalo joj međunarodnopravnu valjanost, pa se slično moglo učiniti i u Hrvatskoj. Ambiciozna ideja bila je da VS UN-a da mandat WEU-u za vojnu intervenciju

u Hrvatskoj da bi se zaustavio rat i iznašlo mirno rješenje. Od potrebnog broja od otprilike 30 000 vojnika Francuska je bila spremna ponuditi četvrtinu, a Nizozemska jedan bataljun. Nije poznato tko je trebao dati ostalih dvadesetak tisuća.

Tom prijedlogu nije bila nesklona ni Italija; i premijer Andreotti, zabrinut zbog mogućeg izbjegličkog vala preko Jadrana, podržavao je akciju, iako najradije kroz UN (*Vjesnik*, 16. IX. 1991: 8), ublažavajući tako kritike socijalista. Akciji je bila sklona i Belgija, dok su suzdržane bile Španjolska i Grčka, stavljajući prioritet na EZ prije nego na vlastite interese za neintervencijom.¹¹ Slovenski predsjednik Kučan zalagao se za jasnu identifikaciju agresora i formiranje vojnih snaga za zaštitu Hrvatske (*Vjesnik*, 22. IX. 1991: 7). Alois Mock smatrao je da vojne snage treba uputiti i protiv volje Srbije, JNA ili saveznog predsjedništva. Intervenciju je podržalo i Vijeće Europe na svom trinaestom zasjedanju (*Rez 969*). Ipak, budući da je mir bio i svačija i ničija obveza, malo je tko nudio vojnike koji bi taj mir donijeli.

Lista zemalja protivnica intervencije bila je duga, između ostalih članice VS UN-a Kina, Kuba, Indija, Rumunjska i Ekvador. Sedam nesvrstanih zemalja u VS-u, na čelu s Indijom, zahtijevalo je da za sve što se raspravlja o SFRJ one moraju dati svoj pristanak (UN/S/23293). Naime osim što je Jugoslavija imala velik ugled među nesvrstanim, te su se zemlje bojale da bi u novom poretku intervencija mogla postati sredstvo neoimperijalnih politika zapadnih zemalja.

Najveći protivnik ponovno je bila Velika Britanija. Iznova je istaknuto da se NATO i SAD ne smiju zaobići i da se vojnici mogu poslati samo ako se s tim slože sve strane u sukobu. London se opravdavao preopasnom situacijom, poukama iz Sjeverne Irske, zamršenim nacionalnim sukobima na Balkanu itd. Britanski ministar obrane Archie Hamilton slagao se s francuskom procjenom da bi za intervenciju trebalo oko 30 000 vojnika. London je isto tako bio svjestan da bi teret intervencije pao na njega, ali i da je Beograd nikad ne bi prihvatio. Što se tiče Njemačke, ako Nijemci ne misle sudjelovati (a ne mogu), onda bolje da zašute (Brenner, 1992: 593). Britanski mediji podupirali su takvu politiku svoje vlade. Npr. ugledni kolumnist *Sunday Telegrapha* pisao je da Britanija nema baš nikakvih nacionalnih interesa u Hrvatskoj, da ništa ne duguje Jugoslaviji, da će raspadajući SSSR uskoro postati poprište mnogih sukoba te da treba voditi politiku nemiješanja (prema *Vjesnik*, 17. IX. 1991: 7). Svojevrsni paradoks bio je da je Velika Britanija bila najveći kritičar pokušaja EZ-a, ali je istovremeno sprečavala odlučnije mjere (Keukeleire i MacNaughtan, 2008). Britanski princip da NATO mora ostati vodeći stup europske sigurnosti nikada nije bio napušten i ideja WEU-a nije imala ozbiljnije šanse. Službeni stav britanske vlade bio je da svrha intervencije, ako je bude, može biti

¹¹ Španjolska nije bila sklona intervenciji zbog vlastitih slučajeva Baskije i Katalonije, dok je Grčka bila bliska srpskoj politici.

jedino očuvanje mira u organizaciji UN-a, a nikako ne njegovo stvaranje (*NYT*, 17. IX. 1991).

Europsko javno mnijenje bilo je sve više zainteresirano. U vrijeme prve rasprave, početkom kolovoza rat se još uvijek nije rasplamsao te stravične slike još nisu došle u europske domove. Ipak, nacionalistički karakter sukoba (ili njegovo prikazivanje kao takvog) bitno je umanjivao potporu javnog mnijenja intervenciji i bilo je malo vjerojatno da bi javnost većine zemalja poduprla slanje vojnih snaga.

U ovoj fazi rasprave već su se jasno nazirale dvije različite linije tumačenja rata u Hrvatskoj. Ministru Genscheru prigovoreno je da on taj rat naziva agresijom, iako je on u suštini nešto drugo (Brenner, 1992: 593). Prema jednom tumačenju rata, koje između ostalih zastupa i Genscher, Srbija uz pomoć JNA vodi agresivni rat za nasilnu amputaciju hrvatskih teritorija. Prema drugom tumačenju, Jugoslavija je država koju ugrožavaju secesionističke želje njezinih regija, a JNA je djelomično upletena u međuetnički sukob i ne vrši nikakvu agresiju u svojoj vlastitoj zemlji.¹² Bez obzira na primarno promišljanje vlastitih interesa, europski političari koji su bili skloniji razmišljati na drugi način teško su mogli prihvatiti da je u Hrvatskoj ugrožen kredibilitet ideje Europe i zbog toga zagovarati slanje mirovnih snaga. Inzistiranje na identifikaciji izvora konflikta i njihovu uklanjanju ostalo je samo prazan vapaj i različiti krugovi u različitim zemljama tumačili su uzroke rata na način koji im je bio bliži, odnosno koji je bio više u njihovu interesu.

Na sjednici WEU-a 23. rujna “tigar od papira”, kako su nazivali WEU, utvrdio je svoju trenutnu nemoć. To je morao učiniti sam predsjedajući Genscher, jer nije imao vojne snage koje bi mogao ponuditi. Jedino što je WEU mogao bilo je da utvrdi da nastavlja pratiti razvoj situacije i da EZ mora osmisliti kako bi WEU trebao reagirati u budućim slučajevima. Konačni zaključak WEU-a bio je da sve treba prepustiti UN-u, što se dogodilo već sutradan raspravom u Vijeću sigurnosti. Europljani su odustali, perući ruke od svega (*NYT*, 22. IX. 1991) i prebacujući posredovanje na UN.

¹² Za prvi način promišljanja uzroka rata vidi npr. *Rat u Hrvatskoj i BiH*, ur. Magaš i Žanić, 1999; Žunec, 1998. Za drugi način promišljanja vidi npr. Woodward, 1995. Autorica koja zastupa prosrpske stavove Susan L. Woodward tvrdi da je hrvatski nacionalizam i separatizam uzrokovao teror nad Srbima u Hrvatskoj, što je uzrokovalo reakciju JNA. Hrvatski secesionizam poduprle su imperijalne težnje Njemačke, politika Vatikana i još neki drugi interesi. Kad je u pitanju intervencija, te snage činile su sve što su mogle da izokrenutim prikazivanjem sukoba u kojemu su Hrvati žrtve izazovu intervenciju protiv JNA i unište Jugoslaviju. Također, kao zagovornike i sudionike takve politike navodi njemačke novinare navedene u ovome radu i posebno *FAZ* (Woodward, 1995).

Zaključak

Rasprava o mogućoj intervenciji WEU-a u rat u Hrvatskoj koja se vodila u ljeto 1991. nije bila potpuni blef njezinih predlagatelja, ali nije bila ni daleko od toga. Neka vrsta “puštanja probnoga balona” završila je njegovim brzim puknućem. Ambicioznim pristupom (“trenutak Europe”) EZ se uključio u posredovanje u kojemu nije imao niti jednog značajnog konkurenta, i doživio neuspjeh. Buduća istraživanja dodatno će pojasniti je li za to i u kojoj mjeri kriva “priroda same alijanse” (Brenner, 1992) ili britanska politika “containmenta” obrane Hrvatske i nejačanja ZVSP-a (Cohen i Stamkoski, ur., 1995: 125). U svakom slučaju, intervencija koja je mogla zaustaviti rat u Hrvatskoj i vjerojatno spriječiti rat u BiH uklapala se u cjelokupni neuspješni nastup EZ-a. Intervencija se nije sagledavala kao sredstvo za zaustavljanje rata, nego kao sredstvo za određivanje odnosa u institucijama koje su se gradile. Neuspjeh u posredovanju, narušavanje legitimiteta europske ideje te završetak rata u režiji SAD-a zasigurno su devedesetih godina usporili i otežali proces europskog ujedinjenja na političkom i sigurnosnom planu.

LITERATURA

- Bennet, A. Leroy i Oliver, James K., 2004: *Međunarodne organizacije: načela i problemi*, Politička kultura, Zagreb.
- Brenner, Michael, 1992: The EC in Yugoslavia: A debut performance, *Security Studies*, sv. 1, 4: 586-609.
- Cohen, Ben i Stamkoski, George (ur.), 1995: *With no peace to keep*, Grainpress, London.
- Council of Europe, Resolution 969: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta91/eres969.htm>; učitano 11. siječnja 2010.
- Čehulić-Vukadinović, Lidija, 2006: *Europska obrana*, Politička kultura, Zagreb.
- Ekelen van, Willem, 1993: The WEU's security role in post-Cold War Europe, *Boundary and Security Bulletin*, October.
- Genscher, Hans Dietrich, 1999: *Sjećanja*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.
- Gow, James, 1997: *Triumph of the lack of will: International diplomacy and the Yugoslav wars*, Hurst, London.
- Grizold, Anton, 1998: *Međunarodna sigurnost: teorijsko-institucionalni okvir*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Hodge, Carole, 2007: *Velika Britanija i Balkan*, Detecta, Zagreb.
- Keukeleire, Stephan i MacNaughtan, Jennifer, 2008: *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave, New York.

- Lucarelli, Sonia, 2000: *Europe and the Breakup of Yugoslavia*, Springer, New York.
- Magaš, Branka/Žanić, Ivo (ur.), 1999: *Rat u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini: 1991.-1995*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
- Mock, Alois, 1998: *Dossier Balkan i Hrvatska*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.
- Nobilo, Mario, 2000: *Hrvatski feniks: Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata*, NZ Globus, Zagreb.
- Silber, Laura i Little, Alan, 1996: *Smrt Jugoslavije*, Otokar Keršovani, Opatija.
- The implications of the Yugoslav crisis for the Western Europe's foreign relations, *Chaillot Papers* no. 17, Institute for Security Studies, WEU.
- Touval, Saadia, 2002: *Mediation in Yugoslav wars*, Palgrave, New York.
- Vukadinović, Radovan, 2001: *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, AKD, Zagreb.
- Woodward, Susan L., 1995: *Balkan tragedy: chaos and dissolution after the Cold War*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Žunec, Ozren, 1998: Rat u Hrvatskoj 1991.-1995. 1.dio: Uzroci rata i operacije do Sarajevskog primirja, *Polemos*, br. 1, siječanj-lipanj, str. 57-87.

Članci u novinama:

- State Department: Priopćenje, *Globus*, 7. lipnja 1991.
- Vrijeme je za trupe EZ?, *Vjesnik*, 2. kolovoza 1991, str. 6.
- Što Babić misli o konfederaciji?, *Vjesnik*, 12. kolovoza 1991, str. 14.
- Andreotti za UN, *Vjesnik*, 16. kolovoza 1991, str. 8.
- Polazišta Hrvatske u Hagu, *Vjesnik*, 13. rujna 1991, str. 7.
- Najmanje 30000 vojnika, *Vjesnik*, 17. rujna 1991, str. 7.
- European Force is Proposed for Croatia, *The New York Times*, 17. rujna 1991.
- Europe Reluctant to Send Troops, *The Guardian*, 19. rujna 1991.
- Europeans Retreat on a Peace Force for Croatia, *The New York Times*, 20. rujna 1991.
- Evropa ima pravo na miješanje, *Vjesnik*, 21. rujna 1991, str. 11.
- Ne mirovne već ratne snage, *Vjesnik*, 22. rujna 1991, str. 7.
- Europeans' Hopes For a Yugoslav Peace Turn to Frustration, *The New York Times*, 22. rujna 1991.
- Germany Raising Hopes of Croatia, *The New York Times*, 12. prosinca 1991.

Arhivski izvori:

- United Nations Archive: archives.un.org
- WEU archives: www.weu.int

Vladimir Filipović

THE HOUR OF EUROPE – DISCUSSION ABOUT THE POSSIBLE
INTERVENTION BY THE WESTERN EUROPEAN UNION (WEU)
IN THE WAR IN CROATIA IN 1991

Summary

Following the example of the discussion about the possible intervention undertaken by the Western European Union (WEU) with the aim of stopping the war in Croatia, this work strives to show the extent to which the war in Croatia influenced the development of the European relations and institutions, and vice versa. The discussion was held on two occasions, end July – early August and second half of September 1991. The advocates of such an initiative were led by the idea of WEU military intervention which could stop the war, strengthen the European idea, and lay the foundations for a successful foreign and defensive politics of the future European Union during the phase of institution-building. Besides that, the intervention would undoubtedly have saved many lives in Croatia, and subsequently in Bosnia and Herzegovina. Reluctance and various interpretations among large European countries – not only of the war in Croatia, but also of the European future – resulted in passivity which played a huge role in determining the future form of European institutions during the key period before Maastricht.

Keywords: European Union, Western European Union, common foreign and security policy, European defence, war in Croatia

Kontakt: **Vladimir Filipović**, Ilica 181, 10000 Zagreb. E-mail: vlad.filipovic@gmail.com